Médiateur Actualités

Le journal du Médiateur de la République

www.mediateur-republique.fr

Janvier 2008 - N°33

ISSN 1769-9657

Rendez-moi mes originaux !

Monsieur et Madame M., ressortissants arméniens, ont déposé une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Ils y ont joint plusieurs documents originaux attestant de leur identité et de leur parcours, notamment leurs diplômes et attestations à caractère professionnel. Après un premier rejet, leur demande a finalement été acceptée par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui leur a accordé le statut de réfugié en mars 2005. Monsieur et Madame M. se sont vu délivrer un titre de séjour les autorisant à travailler sur le territoire français. Ils se sont alors adressés à l'Ofpra afin de récupérer leurs documents originaux, en particulier leurs diplômes et attestations, indispensables à leur insertion professionnelle. Mais leurs demandes sont demeurées vaines. Ils ont alors saisi le Médiateur de la République.

→ Grâce à son intervention, les documents ont été retrouvés dans les dossiers des intéressés à la CNDA, où ils étaient archivés depuis 2005 ! Ils avaient en effet été transmis par l'Ofpra dans le cadre de l'instruction de leurs recours et ont enfin pu être restitués à leurs propriétaires.

sommaire

dossier 2/3
Litiges fiscaux :
le rôle à part du Médiateur

sur le terrain 4
Le travail en réseau : un levier pour démultiplier la force d'intervention du Médiateur

actualités 5/6
- 1res Assises de la Médiation publique et privée
- La nécessaire réforme de l'expertise judiciaire
- Partir pour mieux revenir

le mois prochain

NUMÉRO SPÉCIAL
RAPPORT ANNUEL 2007

Litiges fiscaux : le rôle à part du Médiateur de la République

DR

Les pratiques de médiation en matière fiscale se sont développées bien avant l'institution du Médiateur de la République, pour limiter le contentieux, important dans ce domaine. Mais le Médiateur occupe aujourd'hui une place à part dans le règlement des litiges fiscaux, par son statut d'autorité indépendante et les pouvoirs qui lui sont conférés.

Suite du dossier pages 2 et 3 →

éditorial

Pour une fiscalité citoyenne

Le consentement à l'impôt est un des fondements essentiels de nos démocraties, rappelé solennellement dès 1789 par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.
Le principe d'une imposition de chacun pour contribuer à la sécurité de tous et à l'administration commune, le fait que cette contribution soit équitablement répartie, la faculté, enfin, de demander des comptes de l'emploi qui aura été fait de ces contributions, sont également autant de caractéristiques des démocraties représentatives et de conditions élémentaires du contrat social.
Si ces principes sont généralement bien admis, leur traduction effective, c'est-à-dire les relations entre le contribuable et l'administration fiscale sont souvent sources de contestations et de conflits. Pourtant, en matière de fiscalité, plus peut-être que dans d'autres domaines en raison de la complexité de la législation et parce que ce sont les revenus ou le patrimoine qui sont en cause, la relation entre citoyen et service public doit être marquée par la confiance. L'écoute, la disponibilité, la prise en compte par l'administration des parcours de vie ou professionnels les plus divers et, surtout, l'appui et le conseil sont au centre de cette relation de confiance.
Les réclamations transmises en ce domaine au Médiateur de la République reflètent bien ce besoin essentiel de confiance qui est celui des contribuables. C'est en s'appuyant sur elles que le Médiateur joue un rôle dans l'évolution de la réglementation fiscale par le biais de ses propositions de réforme ; qu'il s'agisse de l'égalité des droits dans l'accès à l'information, du droit à décharge de la solidarité fiscale entre ex-conjoints, du régime fiscal des veufs ou du rattachement des enfants de moins de 25 ans au foyer fiscal de leurs parents, il contribue à ce que les droits du contribuable soient mieux connus, à ce que notre fiscalité soit plus équitable et son administration plus ouverte et plus efficace.
Il faudra aller plus loin encore, en affirmant par exemple un principe de confiance légitime qui conduirait l'administration fiscale à rompre avec les habitudes anciennes de la défiance a priori et à émettre des avis l'engageant sur le long terme. Ce « contrat de confiance » serait à l'évidence une sécurité importante pour les individus et les entreprises et un facteur de compétitivité accrue pour ces dernières, moins menacées par les risques de contentieux et moins freinées dans leurs investissements.
C'est en nouant de tels liens de confiance que pourra se recréer une nouvelle « éthique citoyenne » de la fiscalité.

Jean-Paul Delevoye
Médiateur de la République

Litiges fiscaux : le rôle à part du Médiateur de la République

Le Médiateur de la République n' est qu' un interlocuteur parmi d' autres dans le champ de la médiation fiscale, mais il occupe une place originale. Protecteur du contribuable face aux dysfonctionnements de l' administration, il intervient également en cas d' iniquité flagrante et peut proposer les réformes qu' il estime nécessaires, avec l' objectif de maintenir la confiance entre le contribuable et l' administration.

DR

DATE DE CRÉATION
DES PRINCIPALES INSTANCES DE MÉDIATION FISCALE :

- *1941* Comité consultatif des abus de droit et commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires
- *1948* Commission départementale de conciliation
- *1963* Commission départementale des chefs de services financiers
- *1973* Médiateur de la République
- *1974* Comité de prévention de difficultés des entreprises
- *1976* Interlocuteur départemental
- *1977* Commission des infractions fiscales et comité du contentieux fiscal, douanier et des changes
- *2002* Médiateur du ministère de l'Économie
- *2004* Conciliateur fiscal départemental

La recherche de solutions de règlement des litiges fiscaux en dehors du juge de l'impôt répond à une double préoccupation. Il s'agit, d'une part, de prévenir le risque contentieux qui représente un coût pour les contribuables, l'administration et le système juridictionnel et, d'autre part, améliorer la qualité des relations entre les contribuables et l'administration fiscale.
Le système fiscal est marqué par une pratique déjà ancienne des procédures précontentieuses dans le cadre d'instances de médiation. La négociation en matière fiscale existait en effet antérieurement à l'institution du Médiateur de la République (voir encadré). Les modes de règlement amiable des différends fiscaux, d'une grande diversité (recours hiérarchiques, recours gracieux, conciliation, médiation…) instaurent, dans tous les cas, **les conditions d'un échange contradictoire offrant ainsi au contribuable et à l'administration en conflit la possibilité de se réapproprier la solution de leur litige, mais dans un cadre juridique préétabli.** En cela, ces dispositifs se singularisent des modes alternatifs rencontrés dans les autres branches du droit.

Les organes de recours internes à l'administration

Sont visés : le recours hiérarchique, le conciliateur fiscal départemental ou l'intervention d'un médiateur propre aux ministères de l'Économie et du Budget.

• Dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal externe (examen contradictoire de la situation fiscale personnelle et vérification de comptabilité), **le contribuable, en cas de désaccord avec le vérificateur, peut s'adresser au supérieur hiérarchique de ce dernier, puis, si le litige persiste, à l'interlocuteur départemental** (fonctionnaire spécialement désigné par le directeur des services fiscaux dont dépend le vérificateur). Ces instances, prévues par la charte du contribuable vérifié dont le contenu est opposable à l'administration, interviennent avant la mise en recouvrement des impositions.

• **Le conciliateur fiscal départemental est issu de la mise en œuvre d'un programme d'engagements de qualité du service rendu à l'usager pris par les directions générales des impôts et de la comptabilité publique.** Il se prononce sur toute question relative à l'assiette, le calcul ou le paiement de l'impôt. Sa saisine doit être précédée d'une première démarche auprès des services ayant donné lieu à une réponse négative. En revanche, il n'est pas compétent pour les litiges relatifs à un contrôle fiscal externe.

• **Un médiateur propre aux ministères de l'Économie et du Budget, institué par décret, est chargé de recevoir les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services de ces ministères dans les relations avec les usagers et de favoriser la solution des litiges.** Il peut être saisi par toute personne physique ou morale à condition qu'une première démarche ait été effectuée auprès des administrations concernées. Il adresse des recommandations. Lorsque l'administration maintient sa position, il peut saisir le ministre qui décide en dernier lieu. Ce médiateur n'intervient qu'en cas de dysfonctionnement et propose des réformes de nature à améliorer le fonctionnement des services des ministères dans ses relations avec les usagers.

Les organismes consultatifs d'arbitrage

Diverses commissions administratives paritaires, instituées pour tenter de régler les litiges entre administration et contribuables, permettent à ces derniers de pouvoir **se faire entendre en la présence d'un tiers.** Les conditions de cette garantie tiennent à leur composition associant des représentants de l'administration et des contribuables. La commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires et la commission

DR

départementale de conciliation sont parmi les plus importantes. Compétentes pour les matières prévues aux articles L 59 A et 59 B du livre des procédures fiscales (LPF), elles ne tranchent que des questions de fait. Elles rendent des avis que l'administration n'est pas tenue de suivre. L'administration supporte alors la charge de la preuve en cas de contestation ultérieure. Ces commissions constituent également des garanties de procédure pour le contribuable.

Les recours traditionnels

• Le recours gracieux (art. L 247 du LPF) : **l'administration peut accorder des remises totales ou partielles d'impôts directs et de pénalités mais seulement pour des motifs liés à une situation de précarité.** Autre mesure gracieuse, le contrat de transaction, subordonné à l'abandon de tout recours contentieux, est réservé aux seules pénalités.

• Le recours contentieux (art L 190 du LPF) permet au contribuable qui conteste l'imposition, de **régler le conflit au stade administratif.** Il est exercé après la mise en recouvrement des impositions. Cette formalité est obligatoire avant toute saisine du juge de l'impôt. La réclamation, qui peut être assortie d'une demande de sursis de paiement, doit également respecter des conditions de forme et de délais.

Le Médiateur de la République

Les différents mécanismes de médiation mis en place ont montré leur efficacité puisque **moins de 1 % des litiges sont soumis au juge. Toutefois, le dialogue ainsi institutionnalisé est fortement encadré, ce qui en limite la portée.** Les domaines de compétence des commissions départementales sont restreints, le pouvoir gracieux de l'administration est très encadré et la conciliation fiscale est un mode subsidiaire des relations entre usagers et administration. La relation entre les contribuables et l'administration fiscale reste par ailleurs déséquilibrée. En effet, le plus souvent les recours hiérarchiques confirment la position de cette dernière.

Institution personnalisée, **le Médiateur de la République occupe pour sa part une place originale dans le champ de la médiation fiscale.** À la différence du médiateur fiscal, placé sous la tutelle du ministre de l'Économie, et des autres instances administratives de médiation, **il représente en effet une autorité indépendante,** ce qui lui permet d'apprécier souverainement les possibilités d'une intervention, et notamment l'opportunité d'engager une médiation.

Cette distance, tant à l'égard des parties prenantes dans les litiges fiscaux que du pouvoir politique, permet à l'Institution de jouer pleinement son rôle.

Sa compétence ne se limite pas à la protection du contribuable contre les dysfonctionnements administratifs. **Il a également vocation à intervenir lorsque l'application régulière de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité.** Il peut ainsi recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du réclamant.

Les requêtes transmises au Médiateur de la République concernent tous les impôts. Elles naissent de situations très diverses aux enjeux économiques, financiers et sociaux multiples. Au-delà du cas d'espèce, elles expriment aussi les critiques et les attentes des usagers en termes de justice et d'égalité fiscales.

À travers ces plaintes, l'Institution est en prise directe avec la réalité fiscale et les débats qu'elle suscite. Le Médiateur est ainsi un observateur privilégié de la société.

Il est aussi un acteur de l'évolution de la réglementation fiscale par sa force de proposition de réformes. Son approche de l'impôt est à cet égard indissociable des mutations qui s'opèrent dans la société et de la modernisation de l'État. Il contribue ainsi à replacer les problématiques fiscales dans le cadre plus général de l'action publique.

Une éthique fiscale citoyenne

Par la culture du dialogue, de l'écoute et de la concertation qu'il promeut, le Médiateur est aujourd'hui en mesure de définir une « éthique fiscale citoyenne », fondement moderne du consentement à l'impôt, qui inspire aussi l'administration fiscale dans le développement des instances de médiation interne.

L'institution apparaît donc, en matière fiscale également, comme une passerelle rétablissant le lien ténu de la confiance entre l'administré et l'administration, entre le citoyen et le politique.

Réformes abouties

Trois propositions de réformes et deux mesures adoptées

En matière fiscale, le Médiateur de la République a récemment formulé trois propositions de réforme :

→ **Autoriser le rattachement des enfants de moins de 25 ans non étudiants au foyer fiscal des parents :** les enfants majeurs célibataires sont imposés personnellement de plein droit, sauf à demander le rattachement au foyer fiscal de leurs parents. Ils doivent pour cela avoir moins de 21 ans ou entre 21 et 25 ans et poursuivre des études. Le Médiateur propose de supprimer la condition liée à la poursuite des études pour ne retenir que la limite d'âge fixée à 25 ans.

→ **Améliorer le régime fiscal des veufs avec enfants non issus du mariage avec le conjoint décédé :** l'impôt sur le revenu des personnes seules est normalement calculé sur une part et celui des personnes mariées sur deux parts. Par exception, les veufs ayant des enfants à charge issus de leur mariage avec le conjoint décédé conservent leur quotient familial. Cette règle ne s'applique pas si les enfants ne sont pas issus du mariage avec le conjoint décédé. Le Médiateur propose de supprimer cette distinction. Cette mesure de pure équité et dont le coût est modeste a été adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007 du 25 décembre 2007.

→ **Rendre automatique l'application de la technique du quotient pour certains revenus différés :** certains contribuables ayant perçu en une seule fois des revenus différés qu'ils auraient du déclarer sur plusieurs années, sont susceptibles de subir un impact fiscal important du fait de la progressivité du barème. Les effets sont atténués par la technique dite « du quotient », mais son application est subordonnée à une demande expresse du contribuable. Constatant que de nombreux contribuables ignorent cette possibilité, le Médiateur propose de rendre automatique l'application du dispositif du quotient pour certains revenus différés.

Le Médiateur tient à saluer la mise en place de deux mesures qui ont fait l'objet de propositions de réforme en 2006 et 2007 :

→ **Institution d'un droit à décharge de la solidarité fiscale entre ex-conjoints :** depuis plusieurs années, le Médiateur constate l'augmentation des réclamations mettant en cause la responsabilité solidaire des conjoints au plan fiscal, source de situations difficiles notamment lorsque les conjoints sont séparés, en instance de divorce ou divorcés. La loi de finances pour 2008 institue un droit à décharge de responsabilité solidaire suite à rupture de la vie commune. L'ex-conjoint ou l'ex-partenaire d'un pacte civil de solidarité, poursuivi en qualité de débiteur solidaire d'une dette fiscale commune, pourra demander une répartition équitable de cette dette. La décharge de l'obligation de paiement sera accordée en cas de disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et la situation financière et patrimoniale du demandeur, à condition qu'il ait respecté ses obligations fiscales depuis la rupture.

→ **Égalité des droits des créanciers et des débiteurs d'aliments dans l'accès à l'information fiscale :** la loi relative à la simplification du droit du 20 décembre 2007, institue l'égalité des droits entre les créanciers et les débiteurs d'aliments dans l'accès à l'information fiscale. Cet accès, qui était ouvert jusqu'ici aux seuls créanciers d'aliments, permet de consulter les listes des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés établies par les services fiscaux.

Le travail en réseau : un levier pour démultiplier la force d'intervention du Médiateur

Grâce aux techniques modernes de communication et au maillage territorial mis en place par l' Institution, le Médiateur de la République est présent sur tout le territoire et peut répondre au plus vite et de la façon la mieux appropriée aux demandes des citoyens.

L'organisation de l'Institution, fondée sur un échange permanent entre les services du siège et le réseau des délégués bénévoles, permet un traitement efficace des situations urgentes tout en privilégiant les contacts humains. Sur le terrain, 275 délégués répondent aux demandes du public dans 372 points d'accueil sur l'ensemble du territoire, en métropole comme en outre-mer. Faisant largement appel aux techniques actuelles de communication et notamment aux outils informatiques, cette forme de travail en réseau est devenue une pratique quotidienne pour l'ensemble des collaborateurs du Médiateur de la République.

Le maillage territorial, qui traduit les priorités de l'Institution en matière de proximité et d'accessibilité, garantit une réactivité qui permet, par exemple, à un vacancier hospitalisé en Nouvelle-Calédonie de régler depuis la métropole un litige avec l'hôpital de Nouméa, ou encore de faire aboutir à distance la demande de réintégration professionnelle d'un détenu sur le point d'être libéré.

Deux délégués collaborent à la réintégration professionnelle d'un détenu

DR

Cas concret Monsieur X., détenu, demande l'intervention du délégué du Médiateur en prison pour l'aider dans sa démarche de réinsertion : avant sa détention, Monsieur X. était agent communal avec un statut de fonctionnaire territorial. Dès son incarcération, le maire de la commune où M. X. était employé a pris un arrêté le suspendant de ses fonctions, sans pour autant le sanctionner disciplinairement. Monsieur X. doit être libéré prochainement et demande à réintégrer son poste, mais le maire ne répond pas à ses nombreuses demandes écrites, ni à celles de l'avocat ou du directeur de la prison.

Les démarches écrites du délégué «prison» ne rencontrant pas plus de succès, celui-ci décide de prendre contact avec son collègue de Vendée, département où se trouve la municipalité en cause. Le délégué de Vendée écrit à son tour plusieurs courriers au maire et essaye vainement de le joindre par téléphone. Il décide alors de se rendre lui-même à la mairie et obtient enfin un rendez-vous. Lors de l'entretien (houleux), le maire exprime sa colère d'être obligé de réintégrer l'agent et de licencier la personne recrutée pour le remplacer.

Le délégué lui suggère de contacter le Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale pour trouver éventuellement une nouvelle affectation à la personne licenciée. Il lui fait également remarquer combien il est anormal pour un élu de ne pas répondre aux courriers des institutions et d'ignorer la loi. Le maire finit par reconnaître ses torts et le délégué peut enfin apporter une réponse positive au détenu.

Un délégué demande l'intervention du Médiateur

Cas concret Monsieur C. est salarié d'une société de droit américain, qu'il représente pour le Sud de la France. Il perçoit une rémunération globale, à charge pour lui de régler les charges fiscales auxquelles son cadre d'emploi le soumet. S'étant acquitté de la taxe sur les salaires, puis ayant découvert qu'il ne devrait pas y être astreint, il en a obtenu le remboursement auprès des services fiscaux du Tarn où il résidait en 2002 et 2003, mais se voit refuser tout dégrèvement par ceux du Gard au titre de l'année 2004.

Ses différents recours restant vains, il s'adresse au délégué du Médiateur. L'examen du dossier convainc celui-ci que la divergence de position n'est pas fondée en droit mais qu'il sera difficile d'obtenir une remise en cause de l'administration locale sans une analyse juridique solidement argumentée ; il aide donc le réclamant à saisir le Médiateur de la République par l'intermédiaire d'un parlementaire local et transmet parallèlement le dossier, avec son analyse personnelle, au secteur fiscal du siège.

Quelques semaines plus tard, le Médiateur saisit directement la Direction générale des impôts: il lui est rapidement répondu que Monsieur C. n'est effectivement pas astreint à la taxe sur les salaires et qu'instruction est donnée à la direction des services fiscaux du Gard pour qu'il soit dégrevé de la somme acquittée pour 2004.

Une persévérance qui finit par payer

Cas concret Mme X. réside en Bretagne mais possède une maison de vacances dans le Gard. Estimant que le tarif d'enlèvement des ordures ménagères qui lui a été appliqué pour l'année 2004 est erroné, elle a réclamé par courrier sa correction. Devant le silence qui lui est opposé, elle contacte la déléguée du Gard.

DR

Elle lui explique qu'elle a reçu une circulaire qui fixait le tarif voté en 2004 pour une personne seule à 129,83 € et un tarif «famille» à 145,46 €. Or, c'est ce dernier tarif qui lui a été appliqué alors qu'elle a justifié de sa situation de célibataire. Plus que la différence minime de coût, c'est l'attitude des services de la communauté de communes qui ignorent purement et simplement sa réclamation qui est à l'origine de sa saisine.

La déléguée vérifie alors les pièces produites et cherche à son tour à joindre le service en cause. N'obtenant pas d'information cohérente, elle demande un entretien avec le vice-président de la commission. Très aimablement, ce dernier propose de vérifier les tarifs et de lui adresser par courrier les justificatifs.

Un document non daté, comportant une nouvelle rubrique «famille/résidence secondaire» au tarif de 145,46 €, qui ne figure pas sur le document reçu par Mme X., lui parvient la semaine suivante. Surprise par cette nouvelle tarification, la déléguée demande alors à la sous-préfecture de lui adresser un extrait de la délibération de 2004 sur les tarifs pratiqués à cette époque.

L'extrait du registre des délibérations est en tous points semblable aux tarifs signalés par la requérante. Le tarif «famille/résidence secondaire» n'y figure pas !

La déléguée adresse aussitôt un nouveau courrier à la communauté de communes, en lui demandant de bien vouloir appliquer les tarifs conformes à la délibération transmise par la sous-préfecture qu'elle joint en copie. Celle-ci accepte finalement de prendre en compte la réclamation et de rembourser le trop-perçu.

L' Institution présente et active jusqu'à Nouméa

Cas concret Monsieur A. a dû se faire opérer en urgence à l'hôpital de Nouméa durant un voyage touristique en Nouvelle-Calédonie en novembre 2006. Son rapatriement a été pris en charge par son assurance. Aussi est-il surpris de recevoir, quelques semaines plus tard, une facture de l'hôpital qui lui réclame 15 768 €, sous peine de poursuite du Trésor de Nouvelle-Calédonie. Monsieur A. ne comprend pas cette demande puisque son centre de sécurité sociale avait bien faxé l'accord de prise en charge à l'hôpital de Nouméa. Son assureur lui fait une avance de 9 158 € versée à l'hôpital avant de lui en réclamer le remboursement, sauf s'il signe une subrogation en faveur de la compagnie d'assurance. Ce que fait aussitôt Monsieur A. qui voit sa facture ramenée à 6 610 €.

Compte tenu du montant en cause, l'intéressé s'inquiète et vient trouver le délégué. Ce dernier contacte alors la caisse de sécurité sociale de Monsieur A. Il apprend qu'il existe un organisme «interface» entre l'hôpital et l'assuré social métropolitain, la «Cafat» et demande par mail à son collègue de Nouvelle-Calédonie de prendre le relais des démarches.

Quelques jours plus tard, un courriel de la Cafat précise que le cas de Monsieur A. a finalement bien été pris en considération et que toutes les difficultés sont aplanies. Une deuxième intervention des deux délégués permet ensuite de régler les modalités de remboursement de l'intéressé.

DR

Médiateur de la République — Mode d'emploi

Avant de s'adresser au Médiateur de la République pour mettre en cause une administration ou un service public, le réclamant doit impérativement avoir effectué une démarche préalable auprès du service concerné, c'est-à-dire lui avoir demandé les justifications de sa décision ou avoir contesté cette décision. S'il estime que la décision est erronée ou lui porte préjudice, il peut saisir l'Institution de deux manières :

Contacter un député ou un sénateur de son choix, qui transmettra le dossier de la réclamation au Médiateur de la République.

Rencontrer un délégué du Médiateur de la République (liste disponible sur www.mediateur-republique.fr), lequel traitera directement la demande localement s'il le peut.

À savoir : *Le Médiateur de la République n' est pas compétent et ne peut intervenir dans les litiges privés, dans les litiges opposant un agent public à l' administration qui l' emploie, ou encore dans une procédure engagée devant une juridiction.*

Contact : Médiateur de la République — 7, rue Saint-Florentin, 75008 Paris — Tél. : 01 55 35 24 24 — Fax : 01 55 35 24 25 — www.mediateur-republique.fr

Médiateur Actualités, le journal du Médiateur de la République paraît 10 fois par an • Éditeur : le Médiateur de la République • Directeur de la publication : Bernard Dreyfus • Rédacteur en chef : Christian Le Roux • Rédactrice en chef adjointe : Christine Tendel, assistée de Claire Lancry • Comité de rédaction : Marine Calazel, Nadine Chauvet, Francine Delval, Nathalie Fichet, Jean-François Gratieux, Marie-Catherine Haon, Colette Renty, Jean-Michel Rougié, Michel Savinas, Michel Sironneau, Éliane Strub, Martine Timsit • Réalisation : SPHÈRE PUBLIQUE 34, avenue de Messine - 75008 Paris - contact.infos@spherepublique.fr • Dépôt légal : 1er trimestre 2008

1res Assises de la Médiation publique et privée

Plus de 400 personnes ont participé aux premières Assises de la Médiation publique et privée, organisées par le Médiateur de la République et le Centre de médiation et d'arbitrage de Paris, le 28 novembre dernier. Premier bilan des pratiques de médiation, cet événement a permis de s'interroger sur la place de la médiation dans une société de plus en plus judiciarisée.
Parlementaires, magistrats, avocats, hauts fonctionnaires, médiateurs, représentants de grandes entreprises et du monde associatif ont débattu pendant une journée de la médiation, de ses valeurs, de son actualité et de son rôle dans notre société.
La diversité des témoignages et la pluralité des expériences ont enrichi cette journée et ont dessiné les contours d'une médiation devenue nécessaire, celle-ci étant le seul mode de règlement des conflits qui permette de préserver la relation, tout en privilégiant l'écoute, le dialogue et le bon sens.
« L'épreuve de force n'est pas le meilleur moyen de résoudre le conflit ni les difficultés qui sont à son origine. La médiation permet de définir les problèmes, d'évoquer les solutions et parfois de convaincre les parties qu'il y a mieux à faire que de poursuivre le conflit », a rappelé Robert Badinter ; et Xavier Bertrand, ministre du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité de conclure : *« Le choix du dialogue est important dans notre société, la médiation responsabilise les acteurs pour qu'ils règlent eux-mêmes leurs conflits. »*

→ Si vous souhaitez recevoir les actes des Assises de la Médiation publique et privée, adressez votre demande à : *christine.tendel@mediateur-republique.fr*

X. RENAUD
Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République et Martin Hirsch, Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté

Cas concret

Une petite précision qui change tout !

À la suite d'un licenciement, Monsieur F. s'est inscrit comme demandeur d'emploi le 27 avril. Cependant, il n'a été indemnisé qu'à partir du 8 juin en raison des carences et des différés d'indemnisation.
Il a retrouvé un emploi en décembre. Toutefois, l'entreprise étant fermée une semaine durant les fêtes de fin d'année, il n'a pas été rémunéré pendant cette période puisqu'il ne pouvait prétendre au bénéfice de congés payés.
L'intéressé a alors déposé une demande « d'aide aux congés non payés » auprès de l'Assedic, qui lui a notifié un refus au motif qu'il n'avait pas été allocataire du régime d'assurance chômage pendant la période de référence des congés payés.
Monsieur F. a contesté cette décision mais l'organisme a confirmé son refus, indiquant que pour prétendre à une telle aide, il fallait qu'il soit indemnisé au cours de la période s'étendant du 1er juin au 31 mai.
Le Médiateur de la République est intervenu auprès de l'Assedic qui a alors précisé que peuvent bénéficier de cette aide les personnes ayant été indemnisées, mais aussi celles ne l'ayant pas été du fait des carences et des différés d'indemnisation, au cours de la période s'étendant du 1er juin de l'année précédente au 31 mai de l'année en cours.
Grâce à cette précision, ce dossier a fait l'objet d'un nouvel examen, qui a finalement aboutit à la conclusion que, n'ayant pas été indemnisé entre le 27 avril, date de son inscription et le 31 mai, date de la fin de la période de référence, du fait des carences et différés d'indemnisation, Monsieur F. pouvait effectivement bénéficier de cette aide.

Cas concrets

Quand le Médiateur veille à la bonne application de la loi

Dans certains cas, la saisine du Médiateur de la République le conduit à rappeler la loi aussi aux administrés…

Mlle D. échoue en juin 2004 aux épreuves d'admission du brevet d'enseignement de la conduite automobile et de la sécurité routière. L'admissibilité étant conservée pour les deux sessions suivantes, elle renouvelle sa candidature aux épreuves d'admission de la session 2005, mais ne peut y participer pour raisons médicales. En septembre 2005, elle soutient avoir déposé sa candidature pour la session 2006, session à laquelle elle n'aurait pas été convoquée. Sa demande de participation pour la session 2007 est logiquement rejetée comme tardive. C'est dans ces conditions que Mlle D. sollicite l'intervention du Médiateur de la République. La requérante fournit les copies du formulaire de candidature pour la session 2006 et l'accusé de réception par un courrier de la préfecture. Mais en réponse, le préfet affirme que les documents fournis pour démontrer que la demande de participation à la session 2006 a bien été adressée dans les délais ont été surchargés, c'est-à-dire falsifiés. Le préfet alerte le procureur de la République des agissements de Mlle D. en application de l'article 40 du Code de procédure pénale. Le Médiateur de la République a approuvé la décision du préfet et saisi lui aussi le procureur de la République compétent.

Monsieur T. demande la communication du règlement intérieur et d'une délibération d'une commission départementale fixant le montant d'une cotisation exigée pour l'inscription d'une manifestation sportive au calendrier départemental de la fédération compétente pour la saison 2004. En janvier 2004, le plaignant saisit la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), qui confirme que les documents administratifs sollicités sont communicables de plein droit en application de la loi du 17 juillet 1978. En novembre de la même année, le tribunal administratif enjoint au comité départemental de la fédération de communiquer ces documents. Après avoir prononcé une astreinte en février 2006, le même tribunal administratif liquide l'astreinte en juin 2006 et condamne ledit comité à payer la somme de 3 900 €. À ce jour, aucune de ces décisions n'a encore été exécutée. Sur le fondement de l'article 11 de la loi 73-6 du 3 janvier 1973, le Médiateur de République a enjoint au dit comité de se conformer dans un délai de quinze jours aux décisions de justice.

Cas concrets

Des fonctionnaires sans aucun revenu pendant plusieurs mois…

Un fonctionnaire ayant épuisé ses droits statutaires à congé de maladie doit suivre un certain nombre d'étapes pour être soit reclassé dans un emploi compatible avec ses problèmes de santé, soit mis à la retraite pour invalidité.
Les commissions médicales qui statuent sur la situation de ces agents se réunissent peu souvent. De plus, certaines collectivités connaissent mal la réglementation et interrompent la paye des intéressés sans que leur situation ne soit réglée. Or, un décret de 1960 prévoit bien le versement d'indemnités journalières dans ce cas, mais le texte n'a pas été intégré dans le statut de la fonction publique territoriale. Dans la fonction publique d'État, la procédure existe, mais peut parfois être très complexe et entraîner des dysfonctionnements dans le traitement des fonctionnaires.

D. DELAPORTE

→ Le Médiateur de la République a donc proposé une réforme pour harmoniser les textes statutaires des trois fonctions publiques, en intégrant la réglementation concernant le paiement des demi-journées. En attendant, il traite les problèmes au cas par cas. Les fonctionnaires concernés peuvent parfois rester plusieurs mois, voire plusieurs années, sans aucun revenu.

Monsieur X., agent d'une petite commune, est privé de tout revenu depuis janvier 2007, à cause des erreurs de l'administration dans la constitution de son dossier de retraite pour invalidité. En juillet, il saisit le Médiateur de la République. Celui-ci intervient pour faire accélérer la procédure et obtient qu'une avance de 1 000 € soit versée à l'intéressé dès le début du mois d'août.

Cas concret

Pénalisée pour avoir financé une formation !

Mademoiselle F., demandeur d'emploi, a suivi une formation d'une durée de cinq jours. D'un commun accord avec sa conseillère ANPE, qui l'avait avertie du refus qui serait opposé à sa demande de prise en charge de frais, elle n'a pas effectué de démarche auprès de cet organisme. Lors de sa déclaration de situation mensuelle auprès de l'Assedic, elle a mentionné ces cinq jours de formation, qui, par la suite, ne lui ont pas été indemnisés au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) dont elle bénéficie.
À sa demande, le Médiateur de la République est intervenu auprès de l'Assedic. Une circulaire Unedic de juillet 2006 permet en effet, par exception, la poursuite du versement de l'ARE à une personne qui suit une formation non inscrite dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi, dès lors qu'elle conserve la qualité de demandeur d'emploi et que, notamment, l'action de formation engagée n'excède pas au total 40 heures.
Le dossier de l'intéressée a pu être réexaminé et la période correspondant à sa formation a fait l'objet d'un règlement par l'organisme concerné.

La nécessaire réforme de l'expertise judiciaire

Le recours à un expert dans le cadre d'un procès est devenu une mesure d'instruction courante. Ordonnée par le juge, elle permet de lui apporter les connaissances techniques qui l'aideront à prendre sa décision. Elle peut aussi être demandée par les parties pour établir une preuve et/ou évaluer leur préjudice. L'exigence de qualité requise est à la hauteur de l'importance des conséquences qui peuvent en découler. Or, l'expertise judiciaire fait l'objet de critiques récurrentes qui nourrissent un contentieux abondant. Sa réforme apparaît donc nécessaire pour renforcer les principes qui doivent la guider : fiabilité (impliquant la compétence technique de l'expert), loyauté et impartialité (supposant l'indépendance de l'expert).

Le Médiateur de la République a entrepris de participer à cette réflexion, en s'attachant plus particulièrement au processus d'expertise judiciaire dans le domaine médical, qui mobilise à lui seul un tiers des expertises menées. Les propositions de réforme qu'il souhaite présenter aux pouvoirs publics sur ce sujet ont été élaborées avec un groupe de travail ayant associé des membres de la Haute autorité de santé, de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des praticiens hospitaliers (dont certains ont la qualité d'expert) et des juristes.

DR

Plus de transparence

La phase de désignation des experts constitue une étape essentielle. Afin d'aboutir à une sélection rigoureuse, il s'agirait de modifier le mode d'établissement des listes d'experts (actuellement dressées au niveau local par les cours d'appel et au niveau national par la Cour de cassation). La constitution de la liste nationale serait confiée à une commission comprenant – outre des magistrats et des experts – les représentants des différents organismes professionnels concernés et éventuellement des associations d'usagers. Parmi les conditions exigées, le candidat devrait toujours exercer la profession au titre de laquelle il revendique sa qualité d'expert. Par ailleurs, il conviendrait de restreindre la possibilité de désignation d'un expert hors liste à des circonstances exceptionnelles devant être explicitées par le juge.

L'évaluation initiale des experts serait complétée par une formation et une évaluation continue conditionnant leur réinscription.

La soumission des conclusions de l'expertise au débat contradictoire mériterait d'être plus systématique et effective (le non-respect de ce principe a conduit la France à être condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme). Les experts devraient également attester de leur indépendance à l'occasion de chaque mission et, le cas échéant, signaler tout conflit d'intérêts susceptible d'entraver l'impartialité de leur analyse.

Enfin, le droit à l'expertise se trouve compromis par son coût. Une transparence sur les honoraires s'impose, le niveau des tarifs devant aussi correspondre à la qualité de l'expertise, qui devra faire l'objet d'une évaluation par les magistrats.

Vers un rapprochement des procédures

Ces pistes de réforme concernent le domaine médical mais pourraient trouver à s'appliquer à l'ensemble des expertises judiciaires. De même, une évolution vers le rapprochement des procédures d'expertise au sein des justices civile, pénale et administrative apparaîtrait souhaitable car les garanties offertes aux justiciables ne sauraient varier en fonction de la nature du contentieux et des ordres juridictionnels.

Cas concret

Partir pour mieux revenir

Monsieur C., ressortissant camerounais, se trouve en France depuis 1999, et déclare régulièrement ses revenus à l'administration fiscale depuis 2000. Il épouse en 2003 Madame C., ressortissante camerounaise titulaire d'une carte de résident de dix ans.

Ensemble, ils ont trois enfants, tous nés en France. Tandis que Madame, en CDI, travaille, Monsieur s'occupe de leurs enfants en bas âge.

En octobre 2006, Monsieur C. se voit refuser la délivrance d'une carte de séjour « vie privée et familiale » et fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire par la préfecture. Il tente d'exercer un recours gracieux auprès du préfet, sa présence auprès de sa famille étant d'autant plus nécessaire que sa femme connaît des ennuis de santé à la suite de sa dernière grossesse. S'étant heurté à un nouveau refus, il exécute la décision du préfet et retourne au Cameroun.

Son épouse entreprend alors immédiatement de déposer une demande de regroupement familial auprès de la même préfecture, afin de faire revenir son époux.

Trois mois plus tard, la préfecture convoque Monsieur C. pour un entretien, en vue de lui délivrer la carte de séjour « vie privée et familiale » initialement demandée. Celui-ci achète un billet d'avion pour la France et dépose une demande de visa auprès des autorités consulaires de Douala afin de se rendre à cette convocation. Or, ces dernières refusent de lui délivrer le visa, au motif qu'il doit d'abord être statué sur la demande de regroupement familial en cours, procédure qui nécessite plus d'un an d'instruction.

Madame C. saisit alors le Médiateur de la République, qui obtient le réexamen de la situation administrative globale de cette famille. La préfecture accorde enfin à Monsieur C. le séjour en France au titre du regroupement familial.

Cas concret

Pénalisé par les difficultés financières de son entreprise...

En arrêt de travail depuis 1985, l'époux de Madame F. bénéficiait d'une pension d'invalidité de 2e catégorie. Lorsqu'il a atteint l'âge de 60 ans en 2005, cet avantage a été commué en pension de retraite.

Le régime de retraite complémentaire a cependant refusé de prendre en compte les vingt années d'invalidité de Monsieur F., ce dernier n'ayant pas cotisé durant deux mois avant que n'intervienne le versement de cette pension. Ainsi, il ne percevait, au titre de la retraite complémentaire, que 570 € par trimestre.

Son épouse a contesté, en vain, la notification de retraite complémentaire et a attiré l'attention sur les difficultés financières qu'elle rencontrait en raison des frais médicaux liés à la maladie de son époux. Depuis le décès de son époux intervenu en décembre 2005, l'intéressée bénéficie d'une pension de réversion égale à 60 % du montant de l'avantage servi à son mari.

En l'espèce, les deux mois, pour lesquels aucune cotisation n'a été versée, correspondaient à une période de grande difficulté pour l'entreprise au sein de laquelle Monsieur F. travaillait.

Estimant que les conséquences financières sur le montant de la pension de retraite complémentaire, puis sur celui de la pension de réversion, étaient très importantes, le Médiateur de la République a sollicité un réexamen bienveillant de cette situation.

En réponse, l'organisme a indiqué qu'il avait été procédé à une juste application de la réglementation. Toutefois, constatant que l'interruption du versement de cotisations résultait d'un cas de force majeure plutôt que d'une volonté de se soustraire aux obligations en matière de retraite complémentaire, le directeur général de l'organisme est intervenu, à titre exceptionnel, pour faire procéder à l'attribution de droits à retraite complémentaire pour la période d'incapacité de travail de l'époux de l'intéressée.

Cas concret

Une vraie fausse coupure d'eau

Monsieur L,. gérant d'une société de téléphonie, conteste la consommation d'eau facturée à son entreprise au titre de l'exercice 2006, à la suite de la pose d'un nouveau compteur le 18 avril 2005.

L'intéressé fait valoir que ses locaux sont essentiellement composés de bureaux situés à l'étage et que son entreprise, qui a consommé annuellement entre 2003 et 2005 de 40 à 64 m³, n'a pas pu consommer 940 m³ d'eau en 2006. Il refuse donc d'acquitter la facture d'environ 2 500 euros, malgré plusieurs mises en demeure et deux avis de coupure d'eau.

La société V., qui a interrompu l'alimentation en eau de l'entreprise de téléphonie le 7 mars 2007, évoque une possibilité de fuite et demande à Monsieur L. d'effectuer les vérifications nécessaires sur son installation privée. Ce concessionnaire propose également, par courrier en date du 18 mai 2007, un contrôle du compteur et, le cas échéant, son remplacement si celui-ci est défectueux.

Insatisfait de ces propositions, Monsieur L. continue d'approvisionner son entreprise au moyen d'une citerne d'eau et saisit le Médiateur de la République.

Renseignements pris auprès de l'agence V. à Metz le 23 juillet 2007, il apparaît que celle-ci a procédé au rétablissement de la fourniture d'eau depuis le 21 mai 2007 et que Monsieur L. n'en a pas été informé.

Contacté par le Médiateur de la République, le réclamant constate effectivement que l'eau a été rétablie et s'engage à communiquer son accord pour effectuer les vérifications sur le compteur litigieux, afin de régler définitivement ce litige.